Fondation des parkings – Projet de contrôle automatisé du stationnement au moyen de scancars

Avis du 17 mars 2016

Mots clés: scancars, contrôles de véhicules parqués, lectures de plaques, photographies, amendes d'ordre, stockage de données

Contexte: projet pilote de la Fondation des parkings de contrôle automatisé du stationnement au moyen de véhicules dits scancars

Bases juridiques: art. 56 al. 3 litt. c LIPAD

1. Caractéristiques de la demande

Par courriel du 4 février 2016, M. Alexandre Prina, directeur de la planification au sein de la direction des transports du Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA), a requis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après PPDT) son avis sur un projet novateur consistant en la possibilité, pour les agents de la Fondation des parkings (FdP), de patrouiller au moyen d'un véhicule permettant le scannage des plaques d'immatriculation, charge ensuite aux contrôleurs du stationnement de se rendre sur les lieux sur indications de la scancar et de verbaliser l'automobiliste en infraction.

Par mail du 22 février 2016, Mme Karine Salibian Kolly, secrétaire générale adjointe du DETA, a transmis au PPDT une brève analyse juridique du projet.

Le Préposé cantonal s'est également entretenu du sujet avec M. Jean-Yves Goumaz, directeur général de la FdP.

Concrètement, la scancar est un véhicule muni de plusieurs caméras qui prennent des photos des plaques d'immatriculation en roulant. Le système en français est connu sous le nom de «Lecture Automatique des Plaques d'Immatriculation» (LAPI).

Ce dispositif est une mesure d'accompagnement au processus de dématérialisation des titres de stationnement (tickets, macarons, etc.) qu'entend mener la FdP en vue d'une meilleure efficience de ses services.

Le principe de fonctionnement de la scancar peut être résumé comme suit :

- La voiture, lors de son déplacement, scanne automatiquement les plaques des véhicules stationnés sur la voie publique.
- Le véhicule enregistre alors les données du scan, à savoir le numéro de plaque d'immatriculation, les coordonnées GPS, la date, l'heure et une photo contextuelle (en moyenne, la scancar prend 1'500 photos par heure, soit environ une toutes les 23 secondes).
- Ces données sont envoyées cryptées, via le réseau téléphonique 3G4G, au back-office, où des agents dûment agréés de la FdP les traitent et vérifient si le véhicule est en droit de stationner ou non.

- Si l'absence de droit de stationnement est constatée («parking non valable»), cette information est vérifiée par le back-office qui, en cas de validation, transmet un message à une patrouille d'agents du stationnement «suiveurs», qui reste toujours dans le sillon de la scancar. Sur quoi un des agents reçoit sur son appareil la notification de l'infraction supposée et se déplace vers le véhicule. Une fois sur place, il constate soit la légitimité en droit de l'automobile parquée, soit l'infraction préalablement supposée et, dans ce cas, il verbalise. L'amende d'ordre, contrairement à la contravention dressée par le Service des contraventions (SDC), n'est pas nominative.

La base centralisée de la Fondation des parkings qui vérifiera si le véhicule visé a une autorisation valable (tel qu'un stationnement payé par un usager) est en cours de construction. Y figureront tous les droits de stationnement numérisés, entre autres toutes les immatriculations relevées sur la voie publique, la date et l'heure de début et de fin de stationnement relatives à un paiement de taxe de parcage.

L'enregistrement des autorisations de stationnement dans une base de données centralisée est nécessaire à l'utilisation optimale du concept d'une scancar. La Fondation des parkings a mis en place un système de paiement par téléphone, ce qui signifie que déjà près de 10 % des transactions effectuées sur la voie publique sont d'ores et déjà au format électronique.

Par ailleurs, depuis 2015, la Fondation des parkings procède au déploiement d'un nouveau type d'horodateurs qui fait saisir aux usagers, à l'aide d'un écran-clavier, leur immatriculation lors du paiement d'une taxe de parcage.

Le Service du stationnement (SDS) est un département de la Fondation des parkings qui dénombre près de 100 collaborateurs et dont les deux principales missions sont le contrôle du stationnement sur la voie publique en Ville de Genève et sur plusieurs communes adjacentes, ainsi que l'aide au public par les renseignements, l'orientation et les premiers secours. Le travail des agents est organisé à partir de trois sites répartis sur la commune de Genève : SDS Jeunes, SDS Prairie et SDS Tulipiers. Chaque site couvre une zone géographique particulière. Les agents sont toujours rattachés à un de ces trois sites pour réaliser leur mission. Chaque agent possède son propre équipement de terrain, un appareil de saisie des verbalisations et une imprimante.

2. Contexte juridique

A teneur de l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance de l'OFROU concernant l'ordonnance sur le contrôle de la circulation routière du 22 mai 2008 (OOCCR-OFROU; RS 741.013.1), «*Les exigences posées aux méthodes de mesure, aux systèmes de mesure et aux appareils complémentaires utilisés dans le cadre des contrôles de la circulation routière pour la constatation officielle de faits matériels, la mise sur le marché de tels systèmes et appareils ainsi que le contrôle subséquent sont régis par l'ordonnance du 15 février 2006 sur les instruments de mesure ainsi que, le cas échéant, les ordonnances spécifiques sur les instruments de mesure*».

La Fondation des parkings a été constituée par la loi du 17 mai 2001 (LFPark; RSGe H 1 13). Placée sous la surveillance du Conseil d'Etat, elle est gérée par la conseil de fondation et son organe de contrôle (art. 12 LFPark).

La Fondation des parkings est placée sous la surveillance du Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture. Ses principales activités consistent à : construire et encourager la réalisation de parcs de stationnement, notamment les parcs relais (P+R), pour les automobiles et les deux-roues, destinés à favoriser l'utilisation des transports publics; exploiter les parcs de stationnement dont elle est propriétaire ou qui sont propriété de l'Etat ou de tiers et dont la gestion lui a été confiée; assurer des prestations de service en matière de stationnement (art. 1 al. 2 LFPark).

Selon l'art. 12 al. 4 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 18 décembre 1987 (LaLCR ; RSGe H 1 05), «*Les employés de la Fondation des parkings, dûment assermentés et dans les limites fixées par convention entre le Conseil d'Etat et ladite fondation, sont également compétents pour infliger des amendes d'ordre, en matière de stationnement*».

A cet effet, la FdP est au bénéfice d'un contrat de prestations avec l'Etat de Genève pour la gestion du contrôle du stationnement sur la voie publique pour les années 2013 à 2016. Elle a aussi conclu des conventions avec différentes communes pour lui permettre d'exercer le contrôle du stationnement sur leur territoire.

3. Loi applicable à Genève

Les règles posées par la loi genevoise (LIPAD) concernant la collecte et le traitement de données personnelles sont les suivantes :

3.1. Notion de donnée personnelle et de donnée personnelle sensible

Par donnée personnelle, il faut comprendre : «*toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable*» (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve bien face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Les données personnelles sensibles comprennent les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles; la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique; des mesures d'aide sociale; des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4 litt. b LIPAD).

3.2. Principes généraux relatifs à la protection des données

La LIPAD énonce un certain nombre de principes généraux régissant la collecte et le traitement des données personnelles (art. 35 à 38 LIPAD).

- Base légale (art. 35 al. 1 et 2 LIPAD)

  Le traitement de données personnelles ne peut se faire que si l'accomplissement des tâches légales de l'institution publique le rend nécessaire. En outre, la loi stipule que lorsqu'il s'agit de traiter de données personnelles sensibles ou de profils de la personnalité, la tâche considérée doit soit être définie clairement par la loi, soit être absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche en cause soit encore être nécessaire et, si c'est le cas, intervenir avec le consentement – libre et éclairé – de la personne concernée.

- Bonne foi (art. 38 LIPAD)

  Il n'est pas permis de collecter des données personnelles sans que la personne concernée en ait connaissance, ni contre son gré. Quiconque trompe la personne concernée lors de la collecte des données – par exemple en collectant les données sous une fausse identité ou en donnant de fausses indications sur le but du traitement – viole le principe de la bonne foi. Il agit également contrairement à ce principe s'il collecte des données personnelles de manière cachée.

- Proportionnalité (art. 36 LIPAD)

  En vertu du principe de la proportionnalité, seules les données qui sont nécessaires et qui sont aptes à atteindre l'objectif fixé peuvent être traitées. Il convient donc toujours de peser les intérêts en jeu entre le but du traitement et l'atteinte à la vie privée de la personne concernée en se demandant s'il n'existe pas un moyen moins invasif permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.

- Finalité (art. 35 al. 1 LIPAD)

  Conformément au principe de finalité, les données collectées ne peuvent être traitées que pour atteindre un but légitime qui a été communiqué lors de leur collecte, qui découle des circonstances ou qui est prévu par la loi. Les données collectées n'ont ensuite pas à être utilisées à d'autres fins, par exemple commerciales.

- Reconnaissabilité de la collecte (art. 38 LIPAD)

  La collecte de données personnelles, et en particulier les finalités du traitement, doivent être reconnaissables pour la personne concernée. Cette exigence de reconnaissabilité constitue une concrétisation du principe de la bonne foi et augmente la transparence d'un traitement de données. Cette disposition implique que, selon le cours ordinaire des choses, la personne concernée doit pouvoir percevoir que des données la concernant sont ou vont éventuellement être collectées (principe de prévisibilité). Elle doit pouvoir connaître ou identifier la ou les finalités du traitement, soit que celles-ci lui sont indiquées à la collecte ou qu'elles découlent des circonstances.

- Exactitude (art. 36 LIPAD)

  Quiconque traite des données personnelles doit s'assurer de l'exactitude de ces dernières. Ce terme signifie également que les données doivent être complètes et aussi actuelles que les circonstances le permettent. La personne concernée peut demander la rectification de données inexactes.

- Sécurité des données (art. 37 LIPAD)

  Le principe de sécurité exige non seulement que les données personnelles soient protégées contre tout traitement illicite et tenues confidentielles, mais également que l'institution en charge de leur traitement s'assure que les données personnelles ne soient pas perdues ou détruites par erreur.

- Destruction des données (art. 40 LIPAD)

  Les institutions publiques détruisent ou rendent anonymes les données personnelles dont elles n'ont plus besoin pour accomplir leurs tâches légales, dans la mesure où ces données ne doivent pas être conservées en vertu d'une autre loi.

4. Commentaires

La question soumise au Préposé cantonal a trait à la compatibilité du projet envisagé avec la LIPAD.

En préambule, le Préposé cantonal remarque que le filmage envisagé n'étant lié à aucune mesure, les scancars ne tombent sous le coup de l'art. 3 OOCCR-OFROU, mais sont uniquement régies par le droit cantonal de la protection des données. Cette position est d'ailleurs partagée par M. Roland Aellen, responsable de secteur au sein du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), dans un mail daté du 14 juillet 2015 envoyé à Mme Sonia Mechkene Nyffenegger, juriste au DETA.

Le Préposé cantonal rappelle ensuite que l'ancienne autorité a rendu, en date du 7 novembre 2011, un avis (qu'elle nommait agrément) à la FdP concernant le renouvellement des appareils de saisie d'amendes d'ordre par le Service du stationnement («projet AO»).

Le projet alors examiné consistait en la mise en place d'un système de gestion centralisée, faisant partie intégrante de l'infrastructure informatique de la fondation, qui réceptionne et enregistre les saisies faites par les agents.

L'ancienne autorité a rendu un préavis positif, sous réserve de certains engagements de la FdP, si bien que le projet s'est concrétisé.

Le Préposé cantonal a bien compris que le système envisagé permettrait un déploiement approprié des agents du stationnement dont les contrôles seraient ainsi limités aux seuls véhicules décelés comme n'étant pas au bénéfice d'un droit de stationner. Cela permettrait une meilleure performance du contrôle du stationnement en utilisant des moyens automatiques équivalents à ceux utilisés présentement, tâche qui a été déléguée à la FdP par l'Etat et certaines communes.

Le Préposé cantonal remarque qu'à l'heure actuelle, le système utilisé par les agents du Service des contraventions référence les données suivantes: le numéro de plaque, le nom de la rue, la marque du véhicule, le code d'infraction OAO «amende». Plusieurs champs de renseignements tels que «remarques», «preuve», etc., permettent aux agents de préciser l'environnement dans lequel le véhicule se trouve en situation licite ou illicite (selon le nombre effectués de passages des agents et l'heure de ces passages): trois photos en général (du pare-brise sans personne identifiée ou identifiable, d'une des plaques d'immatriculation et enfin du contexte ou plan large), les coordonnées GPS et la position des valves sur les roues. Le projet, qui consiste également en la prise de vues sous forme de photographies, se distingue donc uniquement par le fait que le système sera désormais entièrement automatisé.

Le Préposé cantonal constate, s'agissant des scancars, que :

- Les coordonnées des détenteurs associés au numéro de plaque d'immatriculation ne seront pas mises à disposition des agents de la FdP, seul le Service des contraventions ayant accès à la base de données de la police sur RIPOL.
- Au même titre que le système actuel, aucun stockage des données n'est prévu si le véhicule concerné est en droit de stationner.
- En cas de verbalisation, le stockage des données scannées est limité à environ un mois, soit la durée de la procédure de conversion de l'amende d'ordre en contravention par le SDC. La destruction des données est ainsi assurée à l'issue de la procédure, en tous les cas dès paiement de l'amende d'ordre. A cet égard, dans l'agrément précité, la FdP s'était engagée à «*Prendre toutes les dispositions techniques et organisationnelles propres à garantir la suppression ou l'anonymisation des données personnelles à l'échéance de la durée d'utilité administrative ou légale, en particulier une fois l'amende d'ordre payée*».
- Seuls les collaborateurs de la Fondation des parkings dûment agréés auront accès à la base de données centralisée, étant entendu que ceux-ci doivent en avoir besoin pour l'exécution de leurs tâches.

Le Préposé cantonal souligne par ailleurs que le dispositif envisagé ne s'apparente pas à de la vidéosurveillance au sens de l'art. 42 LIPAD, dès lors qu'il ne s'agit pas de collecte d'images et d'informations sur des personnes sous la forme d'enregistrements vidéo.

Au vu de ce qui précède, notamment du fait que la lecture automatique des plaques d'immatriculation est similaire au système actuel de saisie des verbalisations, et des précautions prises par la Fondation des parkings, le Préposé cantonal estime que le projet scancars est conforme aux règles applicables en matière de protection des données personnelles.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe